政治科學論叢／第 102 期／民國 113 年 12 月／頁 41-84

客家基層官僚代表性影響政策結果之探討：桃園市案例研究*

孫　煒**

摘　要

依據當代代表性官僚理論，文官的社會組成（消極代表性）可經由文官本身的價值與行動（積極代表性），也可經由民眾基於信任的正當性而產生的合作與順服行爲（象徵代表性），進一步影響政策的結果。本文在「基層官僚」與「行政行爲」兩個層面深化其理論論述，經由深度訪談桃園市推動客語復振計畫的一般行政機關與客家行政機關的基層官僚與民眾，探討基層官僚在提供服務與審查申請之時，展現的裁量權與認同凸顯，並分析民眾對於基層官僚的信任感及相應的行動，以及他們對於該計畫結果之評價。

研究發現如下：一、一般行政機關與客家行政機關的基層官僚，大致上可將消極代表性轉化爲積極代表性的價值與行動，然而本身卻沒有對於客語復振之政策結果明顯表達正向的評價。二、民眾對於一般行政機關與客家行政機關的象徵代表性有明顯差異。三、一般行政

* DOI:10.6166/TJPS.202412_(102).0002
本論文承蒙國科會專題研究計畫「基層代表性官僚影響母語復振政策績效觀感之研究：我國客家族群與原住民族的個案分析」（NSTC 112-2420-H-002-007-）之補助，且部分內容改寫自本專題研究計畫的計畫書，作者特別予以感謝。作者也感謝國立臺灣大學公共事務研究所蔡立平碩士生以及國立中央大學客家語文暨社會科學學系客家研究碩士在職專班陳嬿竹碩士對於經驗資料的蒐集與文字處理。同時，作者更要感謝本文匿名審查人與編輯部悉心的評論與建議。

** 國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所教授，E-mail: waysun@ntu.edu.tw。

收稿日期：112 年 12 月 26 日；通過日期：113 年 7 月 23 日

臺灣大學圖書館期刊資料庫

機關與客家行政機關的積極代表性基於不同的緣由。四、客家行政機關的官僚代表性展現客語復振計畫具備了依從式政策的性質。本文認爲臺灣客家基層官僚代表性雖然可能形成依從政治，但其所引導正向的政策結果以及發揮民主治理的功能亦不容抹煞。根據研究發現，本文也提出在客家文化重點發展區之中，一般行政機關以及客家行政機關應該提升客籍基層官僚的比例與培訓，以及政府應該培力客家第三部門的政策建議。

關鍵詞：代表性官僚理論、官僚代表性、基層官僚、政策結果

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

政治經濟因素與社會環境的變遷轉型在民主政治中，往往與公共行政的發展緊密相關（Peters, 2018）。近年來，許多民主國家的政府透過立法，來確保並擴大文官體制中有關甄補多元人口的平等性，例如：族群（ethnic group）、文化、性別、新移民等。是故，「代表性官僚」（representative bureaucracy）在行政機關之中成爲「官僚代表性」（bureaucratic representation）的表徵（施能傑，2021；張姜姿羽，2023；蔡秀涓，2021；Ashworth & Newman, 2009）。當代代表性官僚理論主要基本概念是試圖擴增文官的社會組成（social composition）多樣性，進而使文官在政策的推動之量能提升，並提升代議政體的民主政治之正當性（Dolan & Rosenbloom, 2016）。

在全球各地有關人權法制的相關發展如火如荼，我國也愈發注重文官體制的代表性，特別是如何調和民主政治裡的各種社會需求。尤其從 1980 年代的中期開始，臺灣的社會上逐漸出現不同之社會根源（social origins）群體如族群的概念。[1] 這些觀念與現代國家有關公民權的觀點相互融合，並且這種對族群分類的理解，進一步地支持了臺灣不同族群的社會運動，例如：客家運動倡議的各種訴求之主要依據。此一典型的族群團體在政治民主化與社會多元化的整體轉型之下，文化多樣性不僅受到社會大眾與政府的重視，更於中華民國憲法增修條文第 10 條之中明示：「國家肯定多元文化」之後，逐步將族群運動的訴求落實於行政部門的社會組成與公務人員國家考試的制度化，以保障客家族群團體的利益與價值，例如：臺灣在 2001 年成立了客家委員會（以下稱客委會）；2010 年推出《客家基本法》，並在 2018 年對其進行了修訂；推出《客家基本法》的同年，公務人員考試系統首次引入「客家事務行政」類科於公務人員高等考試三級考試暨普

[1] 「族群」的意涵非常廣泛，可由原漢、省籍、閩客之分，識別四大族群。根據王甫昌從歷史角度分析我國族群概念的演變，他認爲在民主政治轉型的過程中，政治參與者的借鑒和使用使得「族群政治意識」得以提升，這種提升是完成該政治轉型的關鍵社會條件。這一思潮也進一步成爲臺灣客家文化和社會運動中最核心的訴求依據。參見王甫昌（2003；2008）。

臺灣大學學術期刊資料庫

通考試中。在臺灣建立族群團體的組織位階、法制基礎以及公務人員考試制度之後，各地方政府也紛紛設置專責行政機關推動基層族群事務。上述臺灣客家族群在行政部門的制度化歷程，均爲推動客家政策奠定了代表性官僚理論的務實基礎。

相較於美加澳紐等多元民族國家，臺灣歷經清領、日殖、威權、民主各時期的轉型，已然鎔聚出極具特色的社會文化系絡，其中客家族群鑲嵌在歷史流變之中，又呈現出另類的特性。臺灣的客家族群數量相當可觀，並具備一定的政治經濟實力，散居全臺各地，有其共享的客家語同基礎，然在語音、血統、物質生活、信仰文化等許多方面，其相異性可能不低於其同質性。進一步而言，在戰後臺灣，方言認同乃是臺灣本土客家的主要認同標誌，但因戰後添增了不同的客家成分（外省客家、半山客家）以及國家中心的漸次轉移，使得原本單純的方言認同，被注入了華南客家的中原溯源歷史以及中華民族主義色彩。其後，再外加的族群意涵，歷經了民主化與在地化的沖刷，促使方言認同逐漸面向本土，而形成今日強調臺灣在地經驗的客家意識。因此，當前臺灣各地客家族群之特質，大多是源自於與周邊族群互動，特別是經過長期的衝突、磨合、融合、涵化之後的結果。不過，臺灣族群的類屬不只存有血緣、省籍、語言使用等多元指標之外，更具尊重個人的自我認同與選擇，而兼具「原生論」（primordialism）及「工具論」（instrumentalism）的概念（王保鍵，2022：107；林正慧，2015：504；張維安，2022：22-23）。

當前客家族群文化賴以存續深耕的元素：語言日漸流失，甚至動搖了族群永續的基礎，因而在臺灣客家政策之中，客語復振可謂首要使命，因爲語言是運用文字與聲音組成之傳達思想、表達情感、溝通訊息的符號體系，不僅是歷史記憶的媒介，也是文化傳承的載體。當前臺灣客家族群以「傳承與發揚客家語言、文化，繁榮客家及客庄文化產業，推動客家事務，保障客家族群集體權益」爲核心目標（《客家基本法》第1條），客語復振成爲客家政策的施政主軸，包含了近二十多年來積極推動客語分級能力認證考試、客語薪傳師制度、客語家庭、客語深耕服務、客語生活學校、公事客語無障礙環境、提升客語社群活力計畫、客語沉浸式教學、客語結合 12 年國教校訂課程、伯公照護站、客華雙語實驗教學、建構客語教學數位學習

臺灣大學學術期刊資料庫

網等種種計畫，均需由在第一線和民眾直接接觸的「基層官僚」（street-level bureaucrat）在地方場域之中具體操作，並與民眾及客語復振計畫的利害關係人直接互動以落實計畫目標。因此，相較於大多數代表性官僚理論的研究由「總合層次」（aggregate level）角度，探討組織如何代表特定群體的集體利益，本文將由「個人層次」（individual level）角度，探討基層官僚的價值與行爲如何影響特定群體的「政策結果」（policy outcomes）（Meier, 2019），作爲本文的探討定位。[2]

所謂政策結果是指政策方案經過實際執行以後，所產生的各種相關狀況，即欲衡量政策結果，必須同時考量「政策產出」（policy outputs）與「政策影響」（policy impact）。前者是指政策方案付諸執行後，所產生出來的某種結果的實際數量；後者是指政策產出對於標的人口或事物在行爲、態度、情況方等面所造成的改變狀況（吳定，1998：287-289）。[3] 本文採用政策結果而非量化的績效指標作爲評價官僚代表性的標的，乃因爲基層官僚本身擁有因事制宜的「裁量權」（discretion），在適用法令規定之際，亦有一定程度的自主性，可以視爲「非正式的政策制定者」（informal policy maker）（Lipsky, 2010），而在與民眾互動的過程之中，基層官僚提供服務或審查申請的「舉止態度」（manner）如尊重、合理、公平、忠實等將型塑民眾對於行政機關的形象（Van Ryzin, 2011）。深入言之，由於公共政策或相關計畫的實施極具挑戰性，因其目標多樣且有時相互矛盾，操作手法也呈現多元化。並且這些政策或計畫還涉及到眾多利益相關者，他們也會根據自身的利益和價值觀做出不同的選擇和判斷（Julnes & Holzer, 2001；Moynihan, 2008）。此外，無論是基層官僚或是與之互動的民眾，主要是基於內心的觀感而作爲，也就是說，基層官僚往往根據本身的經驗與價值來決定其行動；

---

[2] 有關客語復振的施政主軸，在客委會的正式名稱爲「客家語言深植計畫」，在桃園市政府的正式名稱爲「推動客家語言扎根推廣計畫」。本文統一採用「客語復振計畫」表之（客家委員會，2018）。

[3] 深入言之，欲深入理解政策結果，還需聚焦於其在「政策領域」（policy domain）之中的定位。政策領域乃是處於更大的政治體系之中，具有功能、組織、文化方面的基礎建構，包括認明公共問題、設定議題、發展方案選項、方案選擇的立法化等一系列過程，而政策結果便是政策領域的最終產物。參見 Burstein (1991)。

臺灣人文社會期刊資料庫

民眾也經常依據對於基層官僚的信任來決定是否與其合作或順服其指令（Andersen et al., 2016）。本文並非否認若干外在且可以觀察或度量的現象，亦足以顯示官僚代表性的特定績效面向。然而，本文認爲在臺灣特殊的社會政治系絡之中，推動客語復振計畫的基層官僚與民眾所具備之內在的族群認同或使命感等之主觀評價，乃是攸關政策結果良窳的關鍵因素。申言之，也就是考量推動客語復振計畫之利害關係人對於政策產出與政策影響的內心觀感。

近年來，西方公共行政學界在理論的研究重心在於，探討文官體制的社會組成如何經由官僚代表性來影響行政機關推動公共政策的結果。本文主要的研究價值在於將西方學術界發展已臻成熟的代表性官僚理論應用於臺灣的族群政治與政策領域之中，試圖在我國特殊的行政制度安排：「族群型代表性行政機關」（ethnic-based representative agency）的框架之中（孫煒，2010），結合基層官僚以及行政行爲來顯示官僚代表性在臺灣的適用性及其衍生的議題。具體而言，本文的研究目標是研析桃園市一般行政機關（以下簡稱一般機關）與客家行政機關（以下簡稱客家機關）的基層官僚，在推動客語復振計畫之時，提供服務與審查申請所展現的代表性，以及民眾對於推動該計畫之基層官僚的信任感與相應的合作或順服作爲，並探討基層官僚與民眾反映該計畫結果的評價，也將反思臺灣地方官僚代表性的民主治理意涵。爲了達成研究目標，本文的主要研究問題爲推動客語復振計畫之基層官僚的族群組成，是否會影響不同行政機關之基層官僚本身的價值與行動？以及是否會影響民眾對於不同行政機關之基層官僚推動客語復振計畫的信任，進而影響其合作與順服的意願？最後將會影響基層官僚本身與民眾反映該計畫結果的評價嗎？

爲了反映研究意識、回應研究問題、達成研究目標以及申述其民主治理之意涵，本文將依照以下各節依序展開論述，並展現案例的經驗研究發現：第貳節將探討代表性官僚理論論述；第參節將陳述本文選擇桃園市基層官僚推動客語復振計畫案例的理由與背景，以及提出研究設計、方法與限制；第肆節將針對案例的官僚代表性與政策結果的面向，結構化地根據經驗性研究資料分析基層官僚、行政行爲與政策結果之間的關係，提出研究發現並進行深入地綜合討論；第伍節爲結語，將反思代表性官僚理論與

臺灣大學學術期刊資料庫

民主價值的調適，總結本文的研究發現，並提出官僚代表性在臺灣民主治理上的展望。

貳、代表性官僚理論論述

由於本文的主旨在於探討臺灣推動客語復振計畫之基層官僚的官僚代表性對於政策結果的影響，以下將針對本文的核心概念：代表性官僚理論之中官僚代表性及其系絡因素的學術文獻，並對其進行分析與討論。

民主政治若要實現，其基本前提是「所有」人民的利益和價值能夠被代表與實現（Riccucci & Van Ryzin, 2017: 24）。「代表」（represent）一詞要直到 16 世紀時的英國，才開始包含「行爲代理人」、「被授權人」、「代理人」等含義。早期霍布斯（Thomas Hobbes）的政治思想已經將「代表」認爲是探討國家的主權以及權力合法性的核心主題。他認爲「主權者因人民之名，行使治權因而有了正當性」，這一觀點深深影響憲政民主國家相關研究，爲其政治合法正當性的論證帶來了關鍵論述（張福建、劉義周，2002：121-122）。當代以民選代議士及其組成之議會爲主體的代議民主體制的核心理念是代表性，代表性的品質影響了公民對於政府的信任、政治效能感、參與意願及其政治知識，最主要的挑戰是如何平衡多數者的意願與少數者的需求（Hayes & Hibbing, 2017: 31-32）。Pitkin (1967) 提出了代議民主政體中代表性的重要面向，一爲「實質性」（substantive）代表，此即民選代議士所主張之政策所發揮的影響力；二爲「描述性」（descriptive）代表，此與具體的政治行動無關，而是民選代議士或議會與選民及其社會認同的相似程度；三爲「象徵性」（symbolic）代表，此即被代表的公民覺得他們是否被公平有效代表的感知與態度。上述三種代表性面向深刻地啓發並影響了代表性官僚理論中官僚代表性類型的發展脈絡。不過，Kingsley (1944) 早已在 1940 年代提出了「代表性官僚」一詞，並用來批判韋伯式的理想型官僚制。Kingsley 認爲隨著英國從傳統貴族制轉變爲中產階級社會，其文官制度也應該體現這種階級變遷的代表性，以支持新的社會秩序下的民主原則（Riccucci & Van Ryzin, 2017: 21）。

由於民主原則的關鍵核心之處即是代表性，就是「民選治者透過選舉

臺灣大學學術期刊資料庫

取得人民賦權的代表性，非民選治者則需有和民眾人口特性接近的圖像以取得代表性」（施能傑，2016：173），因此，在傳統的行政機關中，那些無法充分得到代表的群體，依賴於文官體制的代表性來實現其利益和價值，而西方學界對代表性官僚理論的研究至今已近八十年，因此在理論架構與實證研究早已相當成熟且獲得豐富的成果，並使其進入公共行政的研究核心領域。當代代表性官僚理論假設文官體制在社會人口特徵的代表性是影響政策結果的關鍵，因爲文官和受服務（或受管制）的民眾擁有相似的經驗、傾向及身份認同，從而在文官、民眾間建立起共同的文化連結（Headley et al., 2021: 1033）。

時至今日，代表性官僚理論和相關研究已然發展成爲一個包含多個層面且不斷演進的複雜概念，並且依序於權力、機會平等和多樣性這三個主要方面發展相關研究（Groeneveld & Van de Walle, 2010）。也就是說，起初官僚代表性主要被視爲統治階級鞏固權力的一種手段，用以獎勵支持者和壓制反對者，進而維護政治穩定。例如：根據憲法第 85 條規定（現已刪除），全國公務人員的招聘應按省份劃分配額，以達到各省平衡錄取。此條規定即蘊含代表性的意義在內（徐有守、郭世良，2019；陳文學，2020）。而後，文官體制的觀念逐步轉變，認爲文官體制不應反映統治階級的觀念，而應該代表全體公民，尤其是那些社會上長期被邊緣化的弱勢群體，使其應有平等加入文官體制的機會，進而促進社會的整體和諧。例如：臺灣舉辦的原住民族特考和身心障礙特考正是這一觀念的實踐。而時至今日，代表性官僚理論開始借鑒私部門企業的多樣性管理概念，強調在文官體制中融入性別、族群、文化等勞動力的概念。此多樣性可以帶來積極且正向的政策效果，甚至有助於緩解官僚體制、民主政治持續拉鋸的緊張關係，進而爲文官體制帶來較高的正當性。例如：1956 年首次特種考試臺灣省山地人民應山地行政人員考試（即原住民族特考的前身），以及 2010 年啓始的公務人員高等考試三級考試暨普通考試「客家事務行政」類科，展現了臺灣政府從落實社會進步、減少公務人力異動、促進就業保障，以至多元文化共存共榮的過程。整體而言，代表性官僚理論從最初的政治動機和社會關懷，逐漸轉變於聚焦多樣性的概念，這一轉變體現了公共行政在理論與實務的發展脈絡是與臺灣整體社會、政治、經濟等領域結構密不可分。

臺灣大學學術期刊資料庫

當代的代表性官僚理論的相關研究者推崇此理念所能帶來的多項優點，例如：增進文官體制的民主合法正當性、擴增政策執行和治理的能力，乃至推動現代政府的建立等等（Groeneveld & Van de Walle, 2010: 240）。在此之中，最重要的是增強文官體制的代表性可能會正面影響政策成效，因爲官僚代表性的架構設計與實踐上能夠公正地提供接近權力的機會，同時提升文官的專業技能和經驗，使其眞實地代表特定群體的偏好，並增強與特定群體的合作意願，進而更有效率地配置資源等（Kennedy, 2014: 397）。然而，官僚代表性的這些正面影響也可能伴隨著風險。也就是說，代表少數族群的官僚可能引起的問題，包括：(1) 少數族群官僚雖能共情並推行族群政策和關心族群議題，甚至以倡議的方式爲少數族群爭取利益。但同時也可能會產生「偏袒行爲」（partiality），使少數族群官僚反對或是忽略其他族群的利益，導致社會內部產生新的磨擦和衝突（Lim, 2006: 195；Von Bergen et al., 2002）。(2) 族群型代表性行政機關以及少數族群官僚與其在政策上的相關行爲，通常會成爲「依從政治」（clientele politics）的溫床，[4] 也可能成爲特定的利益團體積極行動的場域和對象，進而提高政治動員而產生更多的衝突可能性。(3) 強調少數族群官僚代表性的官僚理論，可能在行政機關內部激起競爭矛盾，並偏向培育符合自身利益的「受眾」（constituencies），甚至削弱了文官體制原有的「功績制」（meritocracy）和全民共享的原則，反而減少了整體社會的信任度和對政府的正當性（Schröter, 2019: 500-501）。因此，官僚代表性的使用需防止破壞與其他行政機關的目標、價值及額外行政成本間的平衡以免後患無窮。

本文試圖藉由經驗研究，釐清上述官僚代表性的優缺點，首要之務爲梳理並釐清有關代表性官僚理論的相關概念與學者論述，如下所述：Mosher (1968) 引入了文官的「消極代表性」（passive representation）和「積極代表性」（active representation）兩個關鍵概念。消極代表性指的是文官

[4] 依從政治是指描述選擇性分配利益予個人或明確特定的群體來交換政治支持的現象。原本在民主政治下政府與人民、政治人物與選民之間的關係，轉換成「恩庇主」（patron）與「侍從者」（client）的關係。在侍從政治之下，權力大、資源多的恩庇主，對權力小、資源少的特定侍從者提供持續的利益，而條件就是侍從者須回報恩庇主選票或忠誠，達到雙方互惠的目的。參見 Hicken (2011)；邱文智（2023）。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

體制能夠在其社會組成上反映整體人口社會特徵的程度。實務上來說，即是指行政機關內文官人口特徵比例是否與社會總體的人口特徵比例相匹配（Meier, 1993）；而積極代表性則是指文官考量受服務（或受管制）群體的性別、性別、文化等人口特徵，去推動有利於這些相同特徵群體的政策、計畫或議題的程度（Riccucci & Meyers, 2004），即公務人員或基層官僚能夠多大程度地代表其群體去謀求相關利益或反映其價值，例如：在他們所代表的群體的利益與價值，作出有利於其之決策或消除因歧視而遇到的障礙等作爲（Keiser et al., 2002: 553；Keiser, 2010；Kennedy, 2014；Meier, 2019: 40；Park & Liang, 2021；Park, 2013；Selden, 2015）。此外，代表性官僚理論也認爲增強特定社會群體在文官體制中的消極代表性，便可能是其積極代表性的前因。換言之，文官雖然積極於追求特定社會群體的利益與價值並執行特定的政策，但最終也能使整體社會受益。故文官的積極代表性可被視爲民主治理的一個基本目標（Andrews et al., 2014: 2）。具體來說，積極代表性是指文官「代理」（act for）了與其相似的民眾，並在執行過程之中改變政策結果。

然而，實際上雖然文官可能發揮了積極代表性，但被代理的民眾並沒有受益；相同地，也可能文官並沒有發揮積極代表性，但民眾卻獲得了正向的政策結果，甚至只要文官與民眾的社會組成相似，民眾就會改變他們的行爲，進而改變政策結果（Meier & Nicholson-Crotty, 2006），即文官的社會組成若擁有消極代表性，便是獲得積極代表性的重要途徑（施能傑，2016：176）。近十餘年來，西方公共行政學界發展出一種嶄新的官僚代表性概念並逐漸受到重視，即「象徵代表性」（symbolic representation）。這一概念強調：消極代表性本質上是象徵性的，其代表著政策過程透過全體社會的開放，而獲得公眾信任的一種表現。也就是說，當文官的社會組成能夠成功反映整體社會人口特徵，便能夠讓普羅大眾對於文官的正向評價提升。例如：Theobald & Haider-Markel (2009) 的研究發現，在美國，當非裔的警官實際來到案件現場之時，就能顯著提升對非裔社群執法的合法正當性；同樣地，白人警官的出現也增強了對白人社群執法的合法正當性。因此，消極代表性本身便具有影響政策執行結果的潛力，甚至只要接受服務（或接受管制）的對象或一般民眾肯認文官的社會組成，象徵代表性就

臺灣大學學術期刊資料庫

會出現，而無需文官採取積極行動，只要民眾在心目中認爲文官可以代表自身的利益或價值即可（Ding et al., 2021: 1006；Gade & Wilkins, 2012）。

深入來看，即使文官的具體行爲未見改變，消極代表性仍能提升被代表群體在政策結果中的利益和價值感受。這主要是因爲消極代表性能夠影響公眾行爲，比如使民眾與行政機關合作的接受度上升，或者使其能夠一同參與公共服務的共同生產等（Headley et al., 2021: 1034）。公眾對文官的行動是否具有合理正義性的感知，深遠地影響了他們對民主社會中的政府正當性之評價。因此，官僚代表性作爲一種標幟，展示了具有特定社會根源的文官與其代表群體之間因爲類似的價值和經驗，進而被增強了公眾對他們的信任（Theobald & Haider-Markel, 2009: 411）。[5]

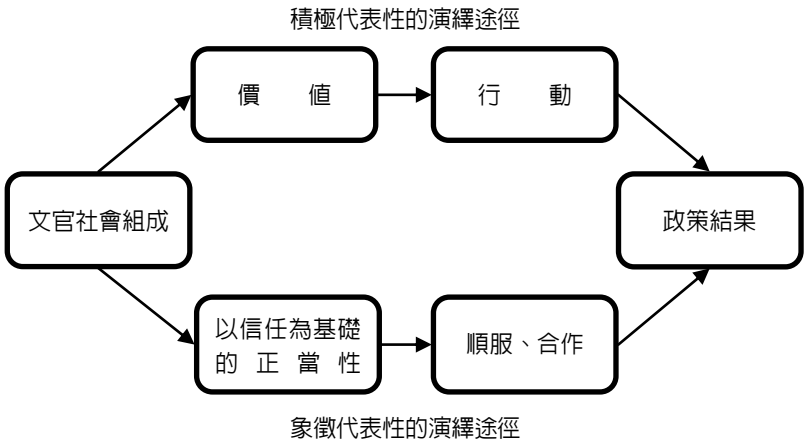
簡言之，消極代表性指的是政府文官的社會組成多大程度地反映整體公民的社會組成；積極代表性則涉及政府文官如何主動且正向地推動其代表的特定群體的相關政策，進而提升其價值和利益的程度；而象徵代表性則是指消極代表性如何影響社會大眾對文官的正當性的認知。本文的論述主軸是當代代表性官僚理論的假設：文官的社會組成能夠影響政策的結果。一方面，文官通過積極代表性使用其裁量權來提升特定群體的利益；另一方面，文官也能透過象徵代表性增強公眾對行政機構的信任感。這種政府的合法性提升進一步強化了特定群體、公眾與政府的合作和服從性，並共同促進了重要政策成果的產出。因此，消極代表性能透過積極代表性和象徵代表性的渠道，帶來積極的政策效果。故透過由上述文獻的爬梳，當代代表性官僚理論的核心論述應爲：文官的社會組成（消極代表性）可以經由文官本身的價值與行動有利於特定群體（積極代表性），也可以經由特定群體因信任爲基礎產生的正當性，而順服文官並形成合作行爲（象徵代表性），而產生正向的政策結果。此一論述的關鍵是積極代表性的主體是「文官」本身認同特定群體的利益與價值；象徵代表性的主體是「特定群體」認同文

[5] 與象徵代表性相似但意義不盡相同的是概念爲「消極代表的象徵性」，也就是說，特定群體的消極代表性不僅是國家對該群體公平進入行政機關的一種「象徵性承諾」（symbolic commitment），也間接增進社會上該群體民眾的認同感。所謂象徵性可視爲非策略的也不是故意的，而是人類基於本能反映的「認眞表現」（performance of seriousness）。參見 Wong & van der Heijden (2022: 11)。

臺灣大學學術期刊資料庫

官的群體屬性。此種代表性官僚的演繹推論模式可由圖 1 表示。

圖 1 代表性官僚理論的演繹模式



資料來源：修改自 Meier (1993)；Riccucci & Van Ryzin (2017: 25)

然而，儘管學界廣泛地探討了文官體制的社會代表性如何反映在公共政策的成果上，即消極代表性如何轉化爲積極與象徵代表性，但目前的研究證據仍然是相當有限（Meier & Nicholson-Crotty, 2006；Meier, 2019）。此外，官僚代表性的轉化如消極代表性轉化成積極代表性或象徵代表性，被認爲高度依賴特定情境和環境，即是指在不同條件下，官僚的代表性對政策的影響會有顯著差異，但這些影響的詳細因果關係與影響條件尚未被詳細研究。不過近年來的相關理論研究提出以下的基本假設：行政機構中的文官，通過與擁有相似社會根源的群體共享價值觀的社會化過程，會利用其裁量權制定政策，以反映這些群體的利益，從而在政策上最大化代表其社會組成的民眾的價值（Ding et al., 2021: 1004）。本文研究的著墨處在於消極代表性如何轉化爲政策結果的動態過程，將集中探討基層官僚的裁量權以及「認同凸顯」（the salience of the identity）等系絡因素對於政策結果的影響（Meier, 2019；Riccucci et al., 2014）。[6]

[6] Meier (2019) 指出，在影響政策結果的官僚代表性中，最顯著的兩個影響因素是裁量權和認同感的突出。除此之外，還有其他影響因素，包括政治權力的集中度、組織階層化程度，以及在特定政策領域中的性別差異等。

臺灣人學學術期刊資料庫

基層官僚的裁量權是指當他們在執行政策之際，所選擇支持與獎勵的類型、數量與品質。深入言之，基層官僚運用裁量權的考量因素可以分爲兩個層面，一爲「民眾意義」（client meaningfulness），即他們認爲執行政策對於民眾帶來的效用或用處；二爲「執行意願」（willingness to implement），即他們投入資源來操作具體作爲的意志。當基層官僚感知執行政策的民眾意義提升之時，他們就會強化執行意願（Tummers & Bekkers, 2014）。另一方面，認同凸顯是指心理認同會在特定情境之中轉化爲實際行動的可能性。具體來說，心理認同愈高，則「認同的承諾感」（identity commitment）就愈大，也就愈可能作出影響心理認同對象的有利行爲（Morris, 2013）。當基層官僚在心理上認同特定文化或價值之時，他們就會對之形成承諾感，而展現在具體的行政行爲之上。而代表性官僚理論的核心要素就是基層官僚的消極代表性是否可以轉化爲積極代表性，取決於他們的認同凸顯來運用其裁量權（Meier, 2019: 2），也就是說，基層官僚基於其對於特定社會根源群體如族群的同理心或共情感的程度，來決定他們感受執行政策的民眾意義以及本身的執行意願，而具體展現在基層官僚的不同行政行爲如提供服務或審查申請之中。

參、研究設計、方法與限制

本文選擇桃園市作爲探討客家基層官僚代表性影響客語復振計畫之政策結果的研究場域，其理由如下：一、桃園市是多元文化族群共居，且重視各族群文化主體性的新興都會（孫煒，2022），其中客家族群超過 90 萬人，乃是臺灣客家人口最多的地方政府，爲客家第一庄（桃園客家事務局，2020）。二、桃園市擁有八個客家重點文化發展區，在客家人口比例頗高且持續成長的龍潭區，於 2011 年成立一級單位桃園市政府客家事務局（以下簡稱客家局），並由此族群型代表性行政機關推動各項客家公共事務（客家委員會，2022）。三、近年桃園市政府客家局將「推動客家語言復甦，強化扎根推廣工作」作爲首要策略目標，積極推動多項客語復振計畫，例如：客家局提供推廣客語研習實施計畫的服務，也負責審查推展客家文化活動補助、客語薪傳師傳習補助、演藝團體辦理客家展演補助的申請（桃園客

臺灣大學學報期刊資料庫

家事務局，2023）。同時，在桃園市客家重點文化發展區內的各區公所也提供推廣客語研習實施計畫的服務，以及審查民眾參加客語能力認證補助的申請等等。上述各項計畫均可作爲研究基層官僚與民眾反映政策結果之評價的案例。

當代代表性官僚理論的西方國家的實證分析之中，量化研究佔據絕對的支配性地位，主要研究焦點在於將官僚體系中少數群體視爲一個變項，探討其與政策結果之間的統計關係；質性研究可謂鳳毛麟角。在少數的質性實證分析中，主要研究目標在於探求上述統計關係，以及建立與政策結果間因果過程的本質，也就是揭開官僚代表性的「黑箱」，來支持或擴充現有的研究假設與發現，或挑戰量化研究之統計關係的基本假定（Althaus & O'Faircheallaigh, 2022）。臺灣有關以量化分析官僚代表性的學術研究，大多數爲運用「描述統計」（descriptive statistics）方法分析文官性別或身心障礙之消極代表性的系統性與趨勢性研究，如賴維堯（1996）、施能傑（1996；2016）、余致力（2007）、翁興利、陳文學（2008）、呂育誠、陳文學（2011）等，也有藉由「推論統計」（inferential statistics）來檢證臺灣原住民族公務人員或一般公務人員的消極代表性與積極代表性（陳文學，2013a；2013b；2023）等，獲致豐碩且有學術與實務價值的研究成果。本文爲了反映客家基層官僚代表性的行政行爲，特別運用質性研究的深度訪談，來探求推動桃園市客語復振計畫之基層官僚與民眾反映政策結果的評價，研析消極代表性、積極代表性與象徵代表性三者在特定政治、社會、文化系絡之間的聯結，也可深究當代代表性官僚理論的基本假定、深層底蘊以及在地意涵。

申言之，在臺灣地方政府組織體系之內，鄉鎮市區公所的基層官僚不論是出自於對一般民眾服務上的主觀裁量，或是工作上「因地制宜」的必要。基層官僚的行動皆會影響政策執行的實際內容與獲得之結果，也可能改變行政機關與外界在互動上的關係（呂育誠，2010）。另一方面，地方政府也可以設置服務特定群體的代表性行政機關，則此一行政機關的基層官僚對於特定民眾的相關行政作爲，勢將實質影響其利益；特定民眾對於該代表性行政機關也就會存有特殊的態度、偏好與要求，而形成政策結果的評價。因此，本文將比較桃園市推動客語復振計畫的一般機關（以區公所

臺灣大學學術期刊資料庫

爲代表）與客家機關（以客家局爲代表）的官僚代表性。正如 Meier & Bohte (2001) 所指出的，如果某個行政機關之成立目的是爲了服務特定群體的利益和價值觀，那麼該機關的裁量權在政策結果上可能便不是決定性的因素，因爲該機關中文官的使命本來就致力於服務這些特定群體。然而，若該行政機關的設立目的不是爲了專門服務某特定群體，那麼裁量權的運用就顯得格外重要，因爲該機關的文官有更大的自由度來運用他們的影響力；這些影響力會反映出文官個人特定的價值觀、信念及經驗，即文官可能運用裁量權，反映少數族群的價值與行動。

在行政行爲層面，行政作爲一種功能或權能，乃指國家統治管理的首要權力，可區分爲決定施政方向與研擬施政計畫的政策權、執行機關意志以實踐其設置目的的組織管理權，以及履行實踐國家法律的執行權。基層官僚所運用者，大多爲依據法令行使的執行權，又可包含兩種不同模式的行政行爲：一爲日常可見的個案決定權，包括基層官僚依據法律規定，具體落實到個案的各種行政行爲，即是爲達成法令目的而操作的「提供服務」模式。另一爲訂定抽象規範的制定權或行政命令權，亦即基層官僚必須依法行政，但法規本身往往較爲簡潔抽象，需要進一步補充空間，而運作授權命令或衍生命令權限的行政行爲，即是認證合理正當而進行的「審查申請」模式。[7]

依據前述基層官僚裁量權的定義，桃園市基層官僚在推動客語復振計畫的行政行爲，大致分爲支持與獎勵兩類模式：前者由基層官僚主動地向民眾提供特定客語復振計畫中的各項服務，民眾將配合基層官僚生產傳送服務的行動，例如：客家局推廣客語研習與區公所的客推廣客庄節慶活動，此時民眾將直接感受到第一線機關承辦人員操作具體計畫的「溫度」。後者爲民眾可提出申請特定計畫的補助，例如：客家局的推展客家文化活動補助、客語薪傳師傳習補助、演藝團體辦理客家展演補助與區公所的民眾參加客語能力認證補助，則基層官僚被動地審查民眾所提出補助行政資源的申請，此時民眾也將直接感受到第一線機關承辦人員裁定資源結果與數量的「作風」。無論是提供服務或審查申請，皆牽涉基層官僚的價值（認同凸

[7] 此一論述引申自陳淳文、吳庚（2021：499-503）。

臺灣人學學術期刊資料庫

顯）與行動（裁量權），以及民眾對於第一線機關承辦人員的信任（正當性）及相應的行動（是否合作或順服）。

本文選擇桃園市推動客語復振計畫的一般機關以及客家機關作爲研究場域，並採取「立意抽樣法」（purposive sampling）精神與作法。一般機關擇定當前桃園市八個客家文化重點發展區之中的平鎮區公所（都會客家）、新屋區公所（濱海客家）以及龍潭區公所（近山客家）（王保鍵，2016）人文課中的客籍與非客籍基層官僚作爲深度訪談對象，期待這三個推動客語復振計畫的區公所承辦人員，可以代表桃園市多元地理位置與社會經濟條件的特性。[8] 本文另擇定位處龍潭區的桃園市客家事務局文教發展科和綜合規劃科之中，推動各項客語復振計畫的客籍與非客籍基層官僚，作爲深度訪談對象，盡可能地提升質性訪談資料的豐富性。上述基層官僚所推動的客語復振計畫大抵採用提供服務與審查申請兩種行政行爲模式。本文根據「111年度推動客語爲通行語成效評核成果」之中公務人員通過客語能力認證符合度作爲基層官僚之消極代表性的「代理表徵」（proxy），平鎮區公所爲 73.86%；新屋區公所爲 78.99%；龍潭區公所更高達 96.00%（客家委員會，2023），可見在這三個位於桃園市客家文化重點發展區內的區公所，營造客語友善環境的程度相當高。相對而言，桃園市政府客家事務局於 2024 年初通過客語能力認證公務人員的比例約爲六成。[9] 這些相關次級資料對於釐清本文重要研究發現的效度有所助益。

由此可知，本文仍可能存有樣本偏差的研究限制，但也盡可能地增益訪談資料的飽和性。然而，本文的研究設計與研究方法仍有以下不足之處，例如：聚焦於桃園市的案例研究侷限了研究發現擴充至其他地方政府的泛用性；此種小樣本規模侷限了對於其他影響政策結果之因素的理解如性別、世代等。此外，由於本文之研究設計的探索性質，固然可以深入詮釋探討研究發現的深層意涵，但是受限於質性研究方法的限制，僅透過人數有限的受訪者的單次訪談，且受到受訪者主觀經驗的影響，很難根據少數

8 目前並無客籍公務員比例的官方統計與公告數據。由於根據《客家基本法》第二條第一款的廣泛界定，本文推估通過客語能力認證之公務員係自我認同的客家人。

9 此資訊爲作者經由非正式私人管道取得。

臺灣人學術期刊資料庫

且主觀的意見來評價客家官僚代表性影響政策結果，亦無法獲得精確的統計數據來測量消極代表性，也降低了適用於其他研究對象如高階文官，或類似計畫如原住民族族語復振政策等之通則化程度。

另一方面，本文也選擇平鎮、新屋與龍潭三區之內參與或申請客語復振計畫的客籍民眾作爲深度訪談對象，其身分爲里長、客語薪傳師、客語教學老師或客語社團負責人等。根據《客家基本法》第二條第一款，客家人指具有客家血緣或客家淵源，且自我認同爲客家人者。據此，本文在進行基層官與民眾深度訪談之初，即詢問對象是否符合上述定義，即自我認定是否爲客家人。絕大部分申請客語復振計畫的民眾皆爲《客家基本法》之中定義的客家人，因而本文並無訪談非客籍民眾。因爲本文的研究標的爲客家基層官僚代表性，而基層官僚需在地方場域之中，與民眾直接接觸並具體操作行政行爲，而這三區受訪的客籍民眾皆具備與基層官僚的互動經驗。參與客語復振計畫的民眾均懷抱客家認同與使命感，但是客家社團負責人爲客語復振計畫的直接利害關係人，計畫推動的成效攸關社團使命的達成，而客語薪傳師與客語教學老師則均爲兼職者，應可視爲一般民眾，申請該計畫的里長則可視爲一般民眾的代表（見附錄 1）。

總結言之，本文根據代表性官僚理論文獻探討的要素，並根據上述之演繹模式發展出研究題綱，採用立意抽樣法分別針對一般機關客籍承辦人員、一般機關非客籍承辦人員、客家行政機關客籍承辦人員、客家行政機關非客籍承辦人員、一般民眾、社團負責人等進行深度訪談。本文作者均親至訪談地點，針對每一受訪基層官僚與民眾進行平均約四十分鐘至一小時的深度訪談；在訪談之初即告知受訪者權利等相關事預以符合研究倫理；這些訪談採用半結構式問卷，也均在受訪者的同意下錄音，並整理成訪談紀錄。

肆、研究發現與綜合討論

本文運用西方學術界長期發展的代表性官僚理論論述與官僚代表性的系絡因素，結合臺灣在推動客語復振計畫所採用的制度安排，即地方政府的一般機關與客家機關推動計畫涉及兩種行政行爲模式即由基層官僚的提

臺灣大學圖書館期刊資料庫

供服務與審查申請，來深入探討基層官僚的社會組成，如何影響文官本身的價值與行動，並影響民眾的信任程度及其回應行爲，進一步影響基層官僚與民眾反映客語推動計畫之結果的評價。本文綜整對於基層官僚與民眾的深度訪談資料，呈現以下有關客家基層官僚推動客語復振計畫在象徵代表性以及積極代表性各層面，對於該計畫之政策結果的影響。

一、研究發現

(一) 民眾對於一般機關象徵代表性的評價

至一般機關申請客語復振計畫補助的民眾對於基層官僚是否爲客籍並不在意，只是感覺運用客語溝通會降低距離感，而且信賴基層官僚的專業知識與行政中立不致影響審查結果，但對客籍基層官僚更加信任。一位動員里民至區公所參與客語研習的里長表示：

> 到區公所申請經費，面對會不會講客語的公務員，我覺得沒有差別，只是說對於會講客語的人，我們也會用客語溝通，感覺會比較有親切感……公務人員應該也會做功課、查資料啦，不過我會更信任會講客語的公務員一點。（受訪者：GP1）

另一位到區公所申請計畫經費的客語薪傳師表示：

> 去申請補助辦理客家活動的費用，是不是客家公務員，應該不會有差別待遇，因爲經費也不是公務員個人提供的，是政府的經費。你只要計畫寫的好，他都會給你申請經費。（受訪者：GP2）

(二) 民眾對於客家機關象徵代表性的評價

至客家機關參與客語復振計畫的民眾，大多數族群認同感極高，且視復振客語爲職志。他們對於客家機關之中提供服務之基層官僚的信任程度很高，且視自身爲客家機關基層官僚爲推動客語復振計畫的共同體，雙方形成休戚與共的任務連結，似乎超越了族群的差異，也對於自身涉入之客語復振的政策結果評價相當正向。然而，這些民眾也視基層官僚是否嫻熟客語溝通爲合作的必要條件，認爲承辦人員若不會說客語，可能會影響互

臺灣人學學術期刊資料庫

動的結果。兩位長期與地方政府機關互動的資深客語薪傳師表示：

> 我打電話去客家局，一定會跟公務員講客語，要是不會講客語，我就說你不會講客語，怎麼來客家局上班？我說你要練習客語，要加油。（受訪者：GP2）

> 我覺得客家局推出往下札根，讓我們開班讓學生參加客語認證。我覺得推的很成功。之前市長都很用心在這一塊，我覺得很不錯……我也信任不是客家人的公務員，他既然是公務人員就會盡他的本份，不會來刁難我們，不過有些公務員客語不太溜，對老人家不太方便，畢竟會客語更親切，距離又拉近一步，跟他合作的話如魚得水。（受訪者：GP3）

此外，參與客家機關提供客語復振服務的民眾，也具深厚認同感，但因爲需要行政資源的長期挹注，對於基層官僚是否客籍並不會太在意，反而重視機關的「長官」能否出席或參與計畫活動，企圖獲得機關的重視促使其提供服務所需的資源。此外，這些民眾也對於客家機關本身及其推動的客語復振計畫高度肯定。一位在幼兒園推動客語沉浸式教學，並參加客家局舉辦的師資培訓課程的國小附幼教保員表示：

> 如果（**基層官僚**）不是客家人的話，對於客家傳統文化或客家精神之類，可能就沒有辦法做很深的了解，會比較不足。但是語言及文化的障礙，我覺得是可以克服的，反而我覺得長官出席會比較有意義，這代表他們的重視。其實長官的出席，對我們來講是給予肯定和支持，可以了解我們現場老師的心情，我覺得這是必要的一個過程。（受訪者：GP4）（粗體爲作者所加）

相對而言，客家社團負責人基於自身的使命感及對於客家文化的深入瞭解，在申請計畫補助之時，往往採取較爲嚴謹審愼的立場來評價客家機關，認爲客籍基層官僚尚可由自身的文化生活背景來推動計畫，但非客籍基層官僚因無法瞭解客家文化底蘊，而拘泥於行政程序與法規條件，不太可能站在客家本位思考情勢，有時不免與客家社團在申請補助時產生衝突，因而順服程度不高。一位經常向客家局申請客語復振計畫補助的客家社團理事長表示：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 客籍公務員對於我們的業務執行，我覺得基本上是算相對於貼近的，而且理解的。但是，非客籍公務員就會有點脫鉤的狀態，他們並不知道地方的鄉親，其實需要的是什麼東西，很有可能會造成他們用自己的觀點去（**決定**）執行或不執行，那就有可能會產生一些小摩擦或者小磨合。（受訪者：CA1）

進一步言之，民眾相當在意客家機關之中，審查補助計畫的基層官僚的族群背景。雖然民眾也相信非客籍基層官僚應會依照固定行政標準進行審查，但是信任感可能不會太高，審查結果的正當性也可能下降，此也可能影響之後雙方的正向互動關係。其中以客語進行溝通所引發的族群認同感與我族意識扮演相當重要的角色，尤其是當基層官僚的行政行爲模式涉及資源分配的合理正當之時，民眾的主觀信任尤爲關鍵。一位在地公民團體的理事長表示：

> 客家局一定要用客語來講，自己單位的自己族群都不講客語，外人很難來交流，雖然執行公務都有標準作業模式、程序和規範，會講客家話跟不會講客家話都按照 SOP 在做，但是（**基層官僚**）假設客家話不會講，親切感沒有那麼好，融入沒有那麼好……雖說主觀上不會影響合作，但是說客語就會加分。（受訪者：CA2）

雖然客家社團負責人肯認客家機關的政策結果，給予正向的評價，但是卻對於客家機關基層官僚的客語溝通能力與客家文化素養頗有微詞，主觀上認爲因爲基層官僚不理解客語的重要性及客家文化的價值，才會在審查補助款的申請程序上拘泥於繁瑣的形式與要件，而阻礙了客語復振計畫的推動進程。一位身兼客語社團理事長的客語薪傳師表示：

> （**客家局**）算是滿積極的，可是中間的磨合很有問題，現在公務人員眞正是客家人的比例很少，我認爲在客家單位裡（**客家人**）應該至少占六成以上，如果是第一線補助計畫、活動的窗口應該由客家公務人員來做，尤其是要跟客家鄉親對話的……是不是客家公務人員當然會有差，他（**公務員**）懂客家，就會知道怎麼經營，也會有「客家很不好推」的心態，如果不是客家公務員，他根本沒有基本上的概念或認知（受訪者：CA3）。

臺灣大學學術期刊資料庫

(三) 一般機關的基層官僚積極代表性

一般機關的客籍基層官僚認爲母語是文化的核心要素，也肯認客語與客家文化的價值，但對於當前客語復振成效的評價差強人意。在謹守公務人員的行政中立與行政程序的前提之下，基於客家認同，會主動地提供民眾額外的服務，促使達成計畫目標，也會與民眾分享申請補助的行政竅門，使有志於推動客語復振的社團獲得更多資源。一位區公所的客籍課長表示：

> 客家文化中語言是最重要的，沒有語言就沒客家文化，但桃園市的客語政策還有很大的成長空間……我會更有熱忱的在行政上提供服務的協助，只要還能負荷，有申請客語認證獎勵金的資訊都會盡量廣發，讓民眾知道有這樣的獎勵金可以申請，當然民眾來申請的時候，我們也會給予最大的方便。（受訪者：AAH1）

然而，一般機關的客籍基層官僚也會嚴守行政份際，不致直接涉入活動內容，也相當謹慎地影響其他同仁投入客語復振計畫。同一位客籍課長也表示：

> 在跟社團、里辦公室或其他團隊一起來推動客家業務之時，我們原則上會尊重他們的想法，不會介入或干涉活動辦理，但我會分享全國客家成功或值得參考的的案例，不至於會要求他們改變什麼，只是提供這個資訊，不會有介入性的引導。站在公所的角度，我們是扶植他們、鼓勵他們……我的工作角色是需要影響同仁，但是我也很小心的在推，不希望推動客家業務造成同仁或民眾的反感。（受訪者：AAH1）

一般機關的客籍基層官僚也會與有意願投入客語復振計畫的民眾建立良善關係，並運用現代通訊軟體形成互動網絡，共同推動活動。一位長期推動客語研習活動的區公所課員表示：

> 我與接觸的客家鄉親很友善，都很好，大家關係都很不錯，平時都用 LINE 群組聯繫，宣導各式客家活動。例如先前客語說故事的活動，我有提供資訊，反而是客家鄉親主動要參加，我會幫忙以公區所的名義報名參加。（受訪者：AAH2）

臺灣大學學術期刊資料庫

相對地，一般機關的非客籍基層官僚認爲臺灣經由長期各族群文化彼此交流及融合，族群意識已然逐漸淡化，族群界線亦不明顯，客家文化的價值也不是非常顯著。然而，由於政策指示，基層官僚必須承辦各種客家活動以及客家補助的審查申請，但是長官的要求往往是提升具體的量化指標，在追趕績效數據的壓力之下，非客籍基層官僚不僅傾向否認客語復振計畫的實際效能，也對於政策結果抱持懷疑態度。一位區公所的非客籍課員表示：

> 現在資訊發達，人際關係不像以前那麼封閉，在第二代、第三代已經看不出很明顯客家人的感覺，而且客家活動眞的會用到客語的機會其實很少，只會被要求標題要用客語，或是要求主持人、藝人要講客語，對推廣客語的幫助有限，有點流於形式……上面（長官）就是要看數字，會要求每個機關的客語認證要通過多少比例，雖然規定不能強迫，但還是會被軟性催促，這樣反而會是一種壓力，有點本末倒置。（受訪者：AANH）

(四) 客家機關的基層官僚積極代表性

由於客語是傳承客語文化的核心，所以客家機關的客籍基層官僚往往會採取既定程序之外或創新方法，積極結合民眾共同推動計畫達成政策目標，也會主動協助民眾申請各種客語復振計畫補助，同時會鼓勵其他族群來申請客家機關的活動。然而，客家機關的客籍基層官僚卻認爲客語復振計畫的成效僅只差強人意。一位客家局客籍課員表示：

> 我覺得文化就是從語言開始，但現在計畫的表現只有中等……如果依據現有計畫，散客是沒有辦法上課的。我們客家局應該要自己開課，讓這些想要上課的民眾可以報名上課。原本計畫是外部單位來申請開班才會發動，現在是我主動開很多課程。我也會找一些可以補助的方式，或是如果他們有寫計畫書，我會幫忙先看或潤飾過內容，讓他們去跟別的單位申請經費。（受訪者：HAH1）

客家機關的客籍基層官僚也會因試圖提升計畫的績效，主動地散播計畫資訊，鼓勵民眾申請，甚至會在補助項目或金額上加惠申請計畫的民眾。另一位客籍課員表示：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 我會把相關的客家活動或客語認證獎勵金申請資訊，透露給身邊的親朋好友知道，有空就可以來參加活動或來申請，而且在補助上有彈性的話，包含「餐點」、「雜項」等項目，可以讓鄉親做彈性運用。（受訪者：HAH2）

另一方面，客家機關之中主責審查申請的非客籍基層官僚雖然認可客家族群對於臺灣多元文化背景的重要性，但覺得客家族群與其他族群等量齊觀，而且自認對於客家文化所知有限。由於無法使用客語與民眾直接互動，所以傾向於根據計畫中明示的申請要件以及資料品質來推動辦理業務，不會因爲民眾是否爲客籍而產生差別待遇。不過，即使身爲非客籍基層官僚，也對於桃園市推動客語復振計畫的成效予以高度評價。一位客家局的非客籍課員表示：

> 桃園市政府在客語復振成效上應該是滿不錯的，而且我覺得在臺灣歷史上各族群都很重要，客家當然也是臺灣重要的族群之一……我不會因爲是客家人就特別開方便之門，會一視同仁，盡量用我可以的方式，加快或輔導他們去把這個案子完成，最重要的是資料齊全、內容符合比較重要。（受訪者：HANH）

值得注意的是無論是客籍或非客籍的基層官僚都認爲設置客家機關的主要目的，在於凸顯客家族群在主流社會中的價值，以爭取更多的行政資源。兩位在客家局負責提供服務的客籍基層官僚表示：

> 在機關設置之後，就決定在這個區域中客家族群被分配到的補助、預算資源有多少。好比就同樣以桃園跟新竹來說，雖然客家人口都還算蠻多的，可是眞正有投注在客家資源上，落差也是蠻大的，尤其是客委會補助桃園或補助新竹的預算分配上就差很多。（受訪者：HAH3）

> 當機關設置之後，就能編列客家相關經費，也就能夠打出名號，當然能夠提升客家族群的價值跟利益。（受訪者：HAH4）

二、綜合討論

(一) 大致上基層官僚可將消極代表性轉化為積極代表性的價值與行動

由於行政機關的屬性不同，而各自形成不同的角色與實踐模式，基層

臺灣大學學術期刊資料庫

官僚也會建構自身的專業認同。在特定的政策領域及行政機關之中，基層官僚對於特定群體的差別待遇，可能被視爲追求機會均等的正當性專業實踐，特定群體也在一定程度上成爲接受行政機關的特定政策優惠的「依從者」。但是，在其他行政機關之中，追求特定群體利益與價值的基層官僚，反而會被貼上不專業或偏差性的標籤，或被認爲無法達成機關的首要使命（Gilad & Dohan, 2021: 138）。在本文案例的一般機關之中，客籍基層官僚的客家認同相當明顯，也會在提供服務過程運用裁量權協助民眾，但堅持仍依照行政規定審查申請。質言之，基層官僚常處於工作繁重、資源匱乏，而且政策目標抽象模糊的工作環境之中（Lipsky, 2010），兼之客語復振計畫的績效指標在提供服務面向上並不十分明確，身爲第一線與民眾直接互動的基層官僚，能否在執行多元複雜的政府指令之中，重視投入客語復振計畫之民眾的族群性，正是客家積極代表性的直接展現。但是，在一般機關的基層官僚也可與其他類似計畫如原住民族語復振、新住民國家語言研習等之中，較客觀地判斷出政策結果的評價。另一方面，非客籍基層官僚的客家認同不高，也不傾向運用裁量權協助民眾或對審查申請補助「便宜行事」，且對於計劃結果評價不高。此外，對於非客籍基層官僚而言，客語復振計畫不過是其諸多執行業務之一，身處壓力的工作環境之中，面對上級績效的要求，採取消極、被動的態度執行政策，對於缺乏客家背景、客家認同薄弱的公務員而言，負向的政策結果評價毋寧是常態反映。

相對而言，推動客語復振計畫並執行相關計畫乃是客家機關基層官僚的核心業務，客籍基層官僚將會善盡自身的客家背景與人際網絡，運用裁量權提升服務品質，追求更高的補助金額與人數，甚至吸引其他族群的在地民眾參與計畫以擴大「業績」，此一現象也反映出客家積極代表性的另一面向。然而，由於身處直接體驗民眾反應並承受上級績效壓力的前沿，洞悉計畫執行實際的客籍基層官僚對於政策結果也抱持較爲保留的評價。另一方面，在客家機關中的非客籍基層官僚的態度則傾向保守謹慎，雖肯認客語復振計畫的成效並予以高度評價，但謹守行政規則的底線，根據明定公開的標準執行相關計畫，表現出典型的「風險趨避」（risk aversion）行政模式。

深入言之，基層官僚的「專業社會化」（professional socialization）也

臺灣人學學術期刊資料庫

可能說明其沒有明顯表示正向政策結果評價的原因。由於基層官僚在長期文官養成過程之中接受了公務人員的專業規範如行政中立、公正執行、利益迴避等等，此類專業社會化將影響公務人員的承諾與行爲，甚至形成心理壓力抗拒官僚代表性，來接受專業規範而非行政機關的要求（Carroll, 2017；Jung & Ronquillo, 2021）。具體而言，一般機關與客家機關中的客籍與非客籍的基層官僚不僅明確知悉推動客語復振計畫的實際困難，也感覺此種伴隨「政策優惠」的計畫，可能與公務人員的專業規範有所扞格，因而沒有明顯正向評價政策結果，尤其以一般行政機關的非客籍基層官僚爲然。

(二) 民眾對於一般行政機關與客家行政機關的象徵代表性有明顯差異

民眾對於一般機關的基層官僚無論是否客籍皆抱持相當高度的信任感，而其專業知識與依法行政便是正當性的來源，而且對基層官僚提供的服務或審查補助的結果大致上皆能接受，並對於地方政府客語復振計畫的政策結果予以高度評價。相對地，民眾對於客家機關的基層官僚則有較高的期待。在接受服務層面，民眾雖然也認爲非客籍基層官僚將克盡本分，但較信任客籍基層官僚，咸認其推動計畫之際更能體現客家文化的精神與特色。此外，民眾也非常重視客家機關長官的支持，認爲這是基層官僚推動計畫發揮成效的必要條件。在審查申請層面，基層官僚的族群背景就成爲影響民眾之政策結果評價的重要因素，民眾明顯對於非客籍基層官僚的信任程度較低，咸認其堅持甚至固守僵化的行政程序，較少「同理」客家族群的非主流地位，也無法「共情」民眾推動客家活動的實際困難。尤其是非客籍基層官僚無法提升用客語交流所帶來的親切感，而形成「我族意識」，自然會降低申請結果的正當性，而可能造成抱怨補助金額過少，甚至產生抗議情形。

不過，值得注意的是民眾針對客家機關基層官僚提供服務或審查申請的行政行爲模式評價不一，但對於推動客語復振計畫的政策結果均予以積極正向的肯認，尤其是客家社團負責人似乎認爲客家機關應由「自己人」來決定分配客語復振計畫公共資源的標準，方能擁有較高的正當性。總之，民眾對於一般機關的象徵代表性較低，認爲提供服務與審查申請與基層官

臺灣大學學術期刊資料庫

僚的族群背景關係不大，且對於政策結果具正向評價，但是客家機關的象徵代表性則相當明顯，特別認爲基層官僚之族群背景是決定服務品質與審查結果的關鍵因素，影響民眾的信任與回應，進而左右政策結果的評價。

(三) 一般機關與客家機關的積極代表性基於不同的緣由

一般機關的客籍基層官僚認爲客家事務，不像社會福利或救助直接提供民眾利益，所以較有熱忱在行政上提供更優質的服務。另一方面，其也認爲由於客家族群不擅長從事貿易活動較爲勤苦，因而有較高動機爲其爭取權益。這種公共服務動機基於特定群體的邊陲地位與受壓迫的經驗，以及追求社會正義的理念，往往在面對多元族群的一般機關之中的客籍基層官僚表現地較爲明顯。一般機關之基層官僚的積極代表性可能是對於客家族群的文化不利、經濟不利的歷史背景產生共情感，或是源自於「公共服務動機」（public service motivation）的內在報酬（Meier, 2019）。[10] 相較於一般機關，客家機關的基層官僚推動客語復振計畫的政策結果，主要來自於參與相關計畫的民眾與基層官僚本身的「合產模式」（co-production），[11] 特別是提供客語學習服務非常需要利害相關人的投入與配合，如較高的出席率、較踴躍的參與形式、較佳的學習成績等等，位處第一線的基層官僚必需與民眾同聲連氣，來形成「軟性同盟」，在綿密的互動之中提升績效。依據此一合產模式的推論，客家機關基層官僚在審查民眾的補助申請之時，也可能運用裁量權在法定規範之內，予以彈性、資訊等便利，以維繫

---

10 公共服務動機是一個聚合的概念，其定義是「個人主要受到公共制度與組織所驅使的一種傾向」（李俊達，2020：60；黃婉玲，2019：86；Perry, 1996）。在包含構面之中與積極代表性較爲相關者爲共情感與社會正義。同情心乃情感上的動力，是群體中助人的使命感（蔡馨芳等，2022：12-13）；社會正義乃是基於人道主義的關懷，認爲政府應作爲達成社會公益的公器，而致力於提昇弱勢者的福祉（Brewer et al., 2000: 260）。

11 合產的定義是「透過專業性的服務提供者與服務使用者建立穩定且長期的關係而產生的公共服務，且各方皆涉及實質資源的分配」（Bovaird, 2007: 847），其中產生公共服務的各方建立「穩定且長期的關係」，乃是合產的核心意義。在合產模式之中，產生公共服務的利害關係人各自賦予了新的角色，例如與相關計畫的民眾成爲客語復振計畫的「共同生產者」；基層官僚則成爲策略規劃客語復振計畫的「指導者」與「協調者」。參見 Sicilia et al. (2016: 10-12)。

臺灣人學學術期刊資料庫

此種非正式關係。更爲重要的是客家機關之中，無論是客籍或非客籍基層官僚均認爲設置族群型代表性行政機關，乃是爭取實際的預算份額以及提升族群正當性的有利途徑。然而，誠如 Herbert Simon (1953: 231) 所言，特定組織一經設置，即產生「建立帝國」（empire-building）的動機與趨力，也就是說，組織將會聲稱持續擴大相關計畫的必要性，作爲提升組織正當性的工具。另一方面，組織也將不斷擴展計畫規模，作爲膨脹組織影響的動力。

(四) 客家機關的官僚代表性展現依從式政策的性質

在客家機關的基層官僚推動客語復振計畫的積極代表性與民眾的象徵代表性之中，可以觀察出依從體制之下依從式政策的特性。所謂依從體制是指恩庇主與依從者之間形成雙方對偶、互惠交換、層級結構以及持續互動的社會關係；而依從體制中制訂政策目標爲嘉惠特定選民，且有一定選票回饋與政治支持效益者，稱之爲依從式政策。[12] 具體而言，客家機關一方面採用物質誘因（如活動補助）以換取利害關係人的支持，這顯示了一種由上而下的層級性且不對等的權力結構；另一方面，客家機關也在經常性的施予、交換與服務過程之中，與利害關係人建立了某種親切感的情感聯結，逐步形成了「鑲嵌的」（embedded）社會關係（馬嶽，2021：43-46；Auyero, 2014）。本文由客家機關中的基層官僚主動地提供活動補助資訊、協助完備行政程序等積極代表性的作爲，但評價客語復振計畫的政策結果僅是差強人意；而民眾較嚴格地要求基層官僚的客語溝通與文化素養，還對於補助程序效率與申請補助金額有待加強所展現之象徵代表性的態度，但卻又高度肯定客語復振計畫的績效與價值，可觀察出在此種微妙心態中所折射的依從交換現象。

[12] 相對而言，在成熟的民主國家，如果政策目標針對一般選民則稱爲「綱領式政策」（programmatic policies）。參見 Hicken (2011)；丁仁方等（2018）。

臺灣人學學術期刊資料庫

伍、結語

依據當代代表性官僚理論，行政機關應該發揮更高的代表性功能，促使文官的社會組成與積極作爲能夠反映社會中特定群體的多樣性；更特別強調位居文官體制的第一線，而與民眾直接互動的基層官僚代表性的重要。然而，代表性官僚理論也與「新公共管理」（New Public Management）思潮有所扞格，重視更多民眾參與政策過程的合產行動，可能較完全由市場主導更具效能性（Peters et al., 2015）。究其實，代表性官僚理論主導的制度設計促使部分文官，甚至行政機關代表那些在當代民主體制中的特定群體，來解決當代民主政治與文官體制的本質矛盾。但是，代表性官僚理論的實際運作與影響往往也可能脫逸了文官體制的常軌，而引發諸多爭議。深入言之，當代民主國家的行政機關被賦予了政策執行的權威，卻往往面臨一個根本性的困境，一方面民選的議會無法預期在執行政策之際發生的可能狀況，因而必須容許行政機關擁有裁量權，而由文官決定執行具體計畫的細節以及控制日常的行政運作。但是另一方面，行政機關卻並沒有被選民定期課責，而且文官體制的設計也免於受到議會以及與選民的政治控制和社會影響。換言之，行政機關的分殊化與專業化直接侷限了民選政治人物控制文官體制的能力。因此，爲了化解上述文官體制與民主政治的緊張關係，官僚代表性就成爲調和兩者的制度安排，也就是說，官僚代表性憑藉著在執行政策的過程中，盡可能代表並回應特定群體的利益與價值，運用官僚的裁量權和認同凸顯了補充了民主的價值（Kennedy, 2014: 395；Selden et al., 2016）。

本文分析結果可歸納成以下重要發現：第一、一般機關與客家機關的基層官僚無論客籍與否，均可發揮一定程度的積極代表性，但是本身並沒有明顯表示正向政策結果的評價，顯示平時基層官僚囿於緊縮的工作條件，已然形成傾向保守的行政行爲模式與態度，對於客語復振計畫此種目標關鍵但處理棘手的任務評價不高。第二、參與客語復振計畫的民眾對於一般機關與客家機關的基層官僚所執行政策結果表示正向的評價，但是對於基層官僚是否爲客籍卻有不同評價，也就是說，民眾認爲一般機關的基

臺灣大學學術期刊資料庫

層官僚的客籍背景無關緊要，然而客家機關基層官僚的客籍背景則是其是否值得信任，進而影響後續的反應行動的關鍵因素，特別是在審查申請方面，民眾的象徵代表性更是明顯。可知客家機關似乎不僅族群成爲「族群想像共同體」的制度安排，也發揮了資源配置的功能。第三、一般機關的基層官僚是否積極推動客語復振計畫的緣由應與其客籍背景有關，亦即客籍基層官僚基於共情感的分享、社會正義的追求或公共服務動機的趨使，促使其採取積極作爲推動客語復振。相對而言，一般機關的非客籍官僚則視客語復振爲當前國家語言發展政策的常態任務，並對上級推動相關政策的做法與績效要求表示疑義。然而，客家機關的客籍基層官僚則基於合產的需要，企求與民眾共同產生正向的政策結果。然而，非客籍基層官僚雖然認爲設置客家機關可爲客家族群爭取較多資源，但在推動計畫特別是審查民眾申請經費之際，仍需謹守行政程序的要求，也肯認地方政府推動包含客語在內之國家語言的正向政策結果。第四，由客家機關推動客語復振政策的積極代表性與象徵代表性中，可以觀察出基層官僚與民眾已發展出依從政治的權力結構，也就是說，推動具體各項客語復振計畫的基層官僚，藉由物資誘因爭取民眾的高度投入，並形成了相當緊密且具一定排他性的人際聯結，使之沾染了依從式政策的色彩。

對於代表性官僚理論的負面批評大多集中在容易滋生依侍政治，但事實上，任何政治體系都存在某種依從政治，以便讓政黨或政府中的特定勢力能夠指揮政府運作或控制政策。質言之，政治的一個面向就是權威性分配社會價值的權力（Easton, 1965），因而任何政府機關及其制定推動的政策與計畫，皆有利於控制政治過程的權力者，也就是說，所有的政府機關都蘊含著特定的偏差，其制度安排的選擇以及解決公共問題及集體行動的政策皆具策略性的考量（Knight, 1992），特別是地處政治邊陲地域的特定群體，便可以透過依從體制獲得更多的政治支持與資源，也就是說，官僚代表性其實也可以發揮特殊的民主功能，促使政府更加開放，甚至更具透明性，所形成的依從政治現象，並不致完全產生負向的政策結果（Peters, 2015）。

本文在「基層官僚」與「行政行爲」兩個層面深化了代表性官僚理論論述，並經由實證研究將西方該理論以種族、性別、學歷等爲主導的研究

臺灣大學圖書館期刊資料庫

範疇，擴展至臺灣以復振語言文化爲核心要素的族群領域。因此，本文不僅是開拓了該理論的研究範圍，也進行了臺灣本土的質性實證研究，未來還可藉由本文的研究軌跡延伸至臺灣新住民、外省等尚未深度探討的族群代表性官僚議題。此外，本文選擇桃園市推動客語復振計畫的一般機關以及客家機關作爲研究場域，有關前述研究發現的意涵，均已深入討論，並提出以下對策：第一、桃園市在現有八個客家文化重點發展區之中，一般機關應透過培訓課程強化基層官僚對於客家文化、語言、習俗等知識體系的認識與運用，以促成將消極代表性轉化爲積極代表性；客家機關爲地方推動各項客家計畫的執行單位，應明顯提升客籍基層官僚的比例，設定達成固定比例的時間期限，並設計「工作圈」，由客籍基層官僚與在地客家民眾在工作圈之中合產客家計畫。第二、客語復振爲客家文化得以傳承綿延的關鍵要素，在現行文官政策之中應設計各類激勵學習客語、鼓勵通過課與認證考試，來積極推動客語復振計畫的制度設計，例如：桃園市政府應對於基層官僚的考績、升等、績效獎金各方面建立激勵機制，特別是對於非客籍文官的客語學習與在職運用表現應予加權獎掖，以提升其積極代表性。此外，中央政府亦考慮在國家考試之中，合理地擴大客家行政類科錄取者的人數，以符合臺灣客家人口的推估，以及地方政府客家行政機關的員額需求。第三、宏觀而言，客語復振不應僅是客家族群專屬的特定政策使命，而是根據《國家語言發展法》的精神，應將促進客語的傳承發展，視爲攸關建構臺灣共同體的公共事務。因此，就長遠來看，政府應致力培養成熟的「客家第三部門」，將在基層有志於投入復振客家文化語言使命的民眾組建爲協會、學會等正式社會團體，並制定透明、公平、合理的資源分配與績效評鑑制度，由中央與地方客家機關遴選學者專家與社會賢達，定期諮詢並予以有效課責，促使客語復振政策逐漸淡化其依從色彩。

民主治理是當代民主先進國家之行政部門調和與私部門互動的願景，其中一個關鍵要素就是平衡「公正」與「回應」兩種表象依存但底蘊扞格的公共價值。在本文的經驗研究之中顯示無論在任何類型的行政機關，基層官僚在執行客語復振計畫之際均不致表現出不公正的偏袒行爲，且能一定程度回應民眾的需求與期待，發揮了基層官僚代表性，共同追求政策目標的達成。然而，在總合的制度層面，族群型代表性行政機關如地方客家機

臺灣大學學術倫理資料庫

關，乃是臺灣特殊政治社會系絡下文官體制中的制度設計，其可否發揮「公共權威的公正運作」（impartiality in the exercise of public authority）（陳敦源、王光旭，2017：9；Rothstein & Teorell, 2008: 166），並能夠達成文官的積極代表性與民眾的象徵代表性，尚有待臺灣民主治理所賴以存續之政治文化與經濟社會的結構轉型。

參考書目

一、中文部分

丁仁方、趙卿惠、李依霖，2018，〈民進黨地方侍從體制與台灣基層民主轉型：台南經驗的啓示〉，《臺灣民主季刊》，15(1): 45-78。Ding, Ren-fang, Qing-hui Zhao, & Li Yi-lin. 2018. “Minjindang difang shicong tizhi yu Taiwan jicen minzhu zhuanxing: Tainan jingyan de qishi” [DPP’s Local Attendant System and Taiwan’s Grassroots Democratic Transition: Insights from the Tainan Experience]. *Taiwan Democracy Quarterly* 15(1): 45-78.

王甫昌，2003，《當代臺灣社會的族群想像》，新北：群學。Wang, Fu-chang. 2003. *Dangdai Taiwan shehui de zuqun xiangxiang* [*Ethnic Imagination in Contemporary Taiwanese Society*]. New Taipei: Qunxue.

王甫昌，2008，〈族群政治議題在臺灣民主化轉型中的角色〉，《臺灣民主季刊》，5(2): 89-140。Wang, Fu-chang. 2008. “Zuqun zhengzhi yiti zai Taiwan minzhuhua zhuanxing zhong de jue se” [The Role of Ethnic Political Issues in Taiwan’s Democratic Transition]. *Taiwan Democracy Quarterly* 5(2): 89-140.

王保鍵，2016，〈論桃園客庄型態與客家政策〉，《臺灣民主季刊》，13(4): 93-125。Wang, Bao-jian. 2016. “Lun Taoyuan kezhuang xingtai yu kejia zhengce” [On the Pattern of Tao Yuan Hakka and Hakka Policy]. *Taiwan Democracy Quarterly* 13(4): 93-125.

王保鍵，2022，〈客庄祭祀公業派下員之語言使用〉，張維安（編），《客家與周邊族群關係》，新竹：國立陽明交通大學出版社，頁 99-125。Wang, Bao-jian. 2022. “Kezhuang jishi gongye pai xiayuan zhi yuyan shiyong” [*Language Use among Clerical Staff in Hakka Ritual Public Enterprises*]. In *Kejia yu Zhoubian Zuqun Guanxi* [*Hakka and Surrounding Ethnic Relations*], ed. Zhang, Wei-an. Hsinchu: National Yang Ming Chiao Tung University Press, 99-125.

臺灣大學學術期刊資料庫

余致力，2007，〈性別差異對公共行政管理者任用之影響：代表性文官體系的理論省思與實證探索〉，《國家菁英季刊》，3(4): 61-84。Yu, Zhi-li. 2007. “Xingbie cha yi dui gonggong xingzheng guanli zhe renyong zhi yingxiang: Daibiao xing wenguan tixi de lilun yansi yu shiwu tanxun” [Gender Differences’ Impact on the Appointment of Public Administrators: Theoretical Reflections and Empirical Exploration of Representative Civil Service Systems]. *National Elite Quarterly* 3(4): 61-84.

吳 定，1998，《公共政策辭典》，臺北：五南。Wu, Ding. 1998. *Gonggong zhengce cidian* [*Public Policy Dictionary*]. Taipei: Wunan.

呂育誠，2010，〈鄉鎮市區公所人員對第一線官僚（street-level bureaucracy）概念的認知〉，《府際關係研究通訊》，11: 1-4。Lu, Yu-cheng. 2010. “Xiangzhen shiqu gongsuo renyuan dui di yixian guanbu (street-level bureaucracy) gainian de renzhi” [Township and District Office Personnel’s Perception of the Concept of Street-level Bureaucracy]. *Inter-Governmental Relations Research Bulletin* 11: 1-4.

呂育誠、陳文學，2011，〈從代表性官僚概念論身心障礙人員考試改進〉，《國家菁英季刊》，7(1): 97-119。Lu, Yu-cheng & Wen-xue Chen. 2011. “Cong daibiao xing guanbu gainian lun shen xin zhangai renyuan kaoshi gaishan” [Improving the Examination of Persons with Disabilities from the Perspective of Representative Bureaucrats Concept]. *National Elite Quarterly* 7(1): 97-119.

李俊達，2020，〈公共服務動機析論：兼論後年改時代提升公共服務動機之策略〉，《文官制度》，12(2): 57-87。Li, Jun-da. 2020. “Gonggong fuwu dongji xilun: Jian lun hou nian gai shidai tisheng gonggong fuwu dongji zhi celue” [Analysis of Public Service Motivation: Strategies for Enhancing Public Service Motivation in the Post-Reform Era]. *Civil Service System* 12(2): 57-87.

林正慧，2015，《臺灣客家的形塑歷程：清代至戰後的追索》，臺北：臺大出版中心。Lin, Zheng-hui. 2015. “*Taiwan Kejia de xingshu pingcheng: Qingdai zhi zhanhao de zhuisuo*” [*The Shaping Process of Taiwan’s Hakka: The Pursuit from the Qing Dynasty to the Post-War Period*]. Taipei: National Taiwan University Press.

邱文智，2023，〈政府補助了誰？它眞換到了選票？直轄市政府地方建設款分配特性之研究〉，《空大行政學報》，37: 1-26。Qiu, Wen-zhi. 2023. “Zhengfu

臺灣大學博碩士論文資料庫

buzhule shei? Ta zhen huande xuanpiao? Zhixia shi zhengfu difang jianshe kuan fenpei texing zhi yanjiu" [Who Benefits from Government Subsidies? Do They Really Translate into Votes? A Study on the Allocation Characteristics of Local Government Construction Funds in Directly Administered Municipalities]. *Journal of Public Administration* 37: 1-26.

客家委員會，2018，〈109 至 114 年度社會發展中長程個案計畫客家語言深植計畫〉，客家委員會網站，https://www.hakka.gov.tw/chhakka/app/artwebsite?module=artwebsite&id=96&serno=null，2023/3/22。Hakka Affairs Council. 2018. "109 zhi 114 niandu shehui fazhan zhong chang cheng gean jihua kejia yuyan shenzhi jihua" [The Hakka Language Immersion Project under the Mid-to-Long-Term Social Development Case Plan (2020-2025)]. in https://www.hakka.gov.tw/chhakka/app/artwebsite?module=artwebsite&id=96&serno=null. Latest update 22 March 2023.

客家委員會，2022，《110 年全國客家人口暨語言基礎資料調查研究》，新北：客家委員會。Hakka Affairs Council. 2022. "*110 nian quanguo kejia renkou ji yuyan jichu ziliao diaocha yanjiu*" [*Research on the Basic Data of Hakka Population and Language in 2021*]. New Taipei City: Hakka Affairs Council.

客家委員會，2023，〈111年度推動客語爲通行語成效評核指標及成果〉，客家委員會網站，https://www.hakka.gov.tw/chhakka/app/data/list?id=221，2024/4/3。Hakka Affairs Council. 2018. "111 niandu tuidong keyu wei tongxingyu chengxiao pinghe zhibiao ji chengguo" [2022 Performance Evaluation Indicators and Outcomes for Promoting Hakka as a Common Language]. in https://www.hakka.gov.tw/chhakka/app/data/list?id=221. Latest update 3 April 2024.

施能傑，1996，〈我國文官甄補政策的回顧與檢討〉，《國立政治大學學報》，73: 111-44。Shi, Nengjie. 1996. "Wo guo wen guan zhen bu zhengce de huigu yu jiantao" [A Review and Reflection on the Civil Service Recruitment Policy in Our Country]. *Journal of National Chengchi University* 73: 111-144.

施能傑，2016，〈政府部門女性公務人員的代表性分析〉，《臺灣政治學刊》，20(1): 169-227。Shi, Nengjie. 2016. "Zhengfu bumen nvxing gongwu renyuan de daibiao xing fenxi" [Representativeness Analysis of Female Civil Servants in Government Departments]. *Taiwan Journal of Political Science* 20(1): 169-227.

施能傑，2021，〈新進世代文官樣貌：2016～2020國家考試分發任職者的背景

臺灣人學學術期刊資料庫

分析〉，《國家菁英季刊》，14(3): 185-219。Shi, Nengjie. 2021. “Xin jin shidai wen guan yangmao: 2016-2020 guojia kaoshi fenfa renzhi zhe de beijing fenxi” [The New Generation of Civil Servants: A Background Analysis of Candidates Distributed through the National Examinations from 2016 to 2020]. *National Elite Quarterly* 14(3): 185-219.

孫 煒，2010，〈我國族群型代表性行政機關的設置及其意涵〉，《台灣民主季刊》，7(4): 85-136。Sun, Way. 2010. “Wo guo zuqun xing daibiao xing xingzheng jiguan de shezhi jiqi yihan” [The Establishment and Implications of Ethnic Representative Administrative Agencies in Our Country]. *Taiwan Democracy Quarterly* 7(4): 85-136.

孫 煒，2022，〈臺灣地方族群型文化與藝術活動委外的聯結型治理：以桃園市爲例〉，《臺灣民主季刊》，19(3): 87-129。Sun, Way. 2022. “Taiwan difang zuqun xing wenhua yu yishu huodong weiwai de lianjie xing zhili: Yi Taoyuan shi weili” [The Linkage Governance of Outsourced Cultural and Artistic Activities of Local Ethnic Groups in Taiwan: A Case Study of Taoyuan City]. *Taiwan Democracy Quarterly* 19(3): 87-129.

徐有守、郭世良，2019，《考銓制度》，臺北：五南。Hsu, You-shou & Shiliang Guo. 2019. *Kao quan zhidu* [*The Examination and Appointment System*]. Taipei: Wunan.

桃園客家事務局，2020，〈幸福客庄〉，桃園市客庄創生環境營造地方輔導團計畫，https://hakkadata.tycg.gov.tw/417/，2023/1/22。Department of Hakka Affairs, Taoyuan. 2020. “Taoyuan shi kezhuang chuangsheng huanjing yingzao difang fudaotuan jihua” [Taoyuan City Hakka Village Regeneration and Environmental Development Local Advisory Team Project]. in https://hakkadata.tycg.gov.tw/417/. Latest update 22 January 2023.

桃園客家事務局，2023，〈客家事務局112年度施政計畫〉，客家事務局網站，https://www.tycg.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&sms=7922&s=520190，2023/1/22。Department of Hakka Affairs, Taoyuan. 2023. “Kejia shiwuju 112 niandu shizheng jihua” [Hakka Affairs Bureau 2023 Policy Plan]. in https://www.tycg.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&sms=7922&s=520190. Latest update 22 January 2023.

翁興利、陳文學，2008，〈我國原住民族文官之研究：消極代表性官僚的測量〉，《國家菁英季刊》，4(1): 1-18。Weng, Xin-gli & Wen-xue Chen. 2008. “Wo guo yuanzhuminzu wenguan zhi yanjiu: Xiao jing daibiao xing guanbu de

臺灣大學學術期刊資料庫

celiang" [Research on Indigenous Civil Servants in Our Country: Measurement of Passive Representative Bureaucrats]. *National Elite Quarterly* 4(1): 1-18.

馬　嶽，2021，〈恩庇侍從與香港自由專制之破局〉，《中國大陸研究》，64(2): 41-66。Ma, Yue. 2021. "En bi shi cong yu Hong Kong ziyou zhuanding zhi pojue" [The Crisis of Patronage Servants and Hong Kong's Liberal Autocracy]. *Mainland China Studies* 64(2): 41-66.

張姜姿羽，2023，〈新移民是更好的移民官？種族貌相與代表性官僚〉，《理論與政策》，26(2): 119-293。Zhang Jiang, Zi-yu. 2023. "Xin yimin shi geng hao de yimin guan? Zhongzu maoxiang yu daibiao xing guanbu" [Are New Immigrants Better Immigration Officials? Ethnic Appearance and Representative Bureaucrats]. *Theory and Policy* 26(2): 119-293.

張福建、劉義周，2002，〈代表的理論與實際〉，《政治與社會哲學評論》，1: 117-149。Zhang, Fu-jian & Yi-zhou Liu. 2002. "Daibiao de lilun yu shijian" [Theory and Practice of Representation]. *Political and Social Philosophical Review* 1: 117-149.

張維安，2022，〈導論：周邊族群帶來客家的差異性〉，張維安（編），《客家與周邊族群關係》，新竹：國立陽明交通大學出版社，頁 9-23。Zhang, Wei-an. 2022. "Daolun: Zhoubian zuqun dailai kejia de chayixing" [Introduction: The Diversity Brought by Peripheral Ethnic Groups to Hakka]. In *Kejia yu zhoubian zuqun guanxi* [Hakka and Peripheral Ethnic Relations], ed. Zhang, Wei-an. Hsinchu: National Yang Ming Chiao Tung University Press, 9-23.

陳文學，2013a，〈原住民族公務人員會比較關心原住民嗎？台灣原住民族積極代表性的實證分析〉，《行政暨政策學報》，57: 129-172。Chen, Wen-xue. 2013a. "Yuanzhuminzu gongwu renyuan hui bijiao guanxin yuanzhumin ma? Taiwan yuanzhuminzu jiji daibiao xing de shiwens fenxi" [Do Indigenous Civil Servants Care More about Indigenous People? An Empirical Analysis of the Positive Representation of Indigenous Peoples in Taiwan]. *Journal of Administration and Policy* 57: 129-172.

陳文學，2013b，〈影響原住民族消極代表性的因素：以原住民族地區鄉（鎮、市、區）公所爲例〉，《文官制度季刊》，5(1): 85-115。Chen, Wen-xue. 2013b. "Yuanzhuminzu gongwu renyuan hui bijiao guanxin yuanzhumin ma? Taiwan yuanzhuminzu jiji daibiao xing de shiwens fenxi" [The Determinants of Indigenous People's Passive Representation in Taiwan: An Analysis of the Indigenous Township Offices]. *Civil Service Quarterly* 5(1): 85-115.

臺灣大學學術期刊資料庫

陳文學，2020，〈邁向新住民代表性官僚：問題與對策的初探〉，《國家菁英季刊》，13(2): 15-31。Chen, Wen-xue. 2020. “Maixiang xin zhumin daibiao xing guanbu: Wenti yu duice de chutan” [Towards a Representative Bureaucracy for New Immigrants: An Initial Exploration of Issues and Countermeasures]. *National Elite Quarterly* 13(2): 15-31.

陳文學，2023，〈誰來服務比較安心？民眾對公務員特質偏好的實證分析〉，《文官制度季刊》，15(2): 83-119。Chen, Wen-xue. 2023. “Shui lai fuwu bijiao anxin? Minzhong dui gongwu yuan tezhi pianhao de shiwens fenxi” [Who Do People Feel More Secure Serving Them? An Empirical Analysis of Public Preferences for Civil Servant Characteristics]. *Civil Service Quarterly* 15(2): 83-119.

陳淳文、吳 庚，2021，《憲法理論與政府體制（增訂七版）》，臺北：三民。Chen, Chun-wen & Geng Wu. 2021. *Xianfa lilun yu zhengfu tizhi (zengdi qi ban* [*Constitutional Theory and Government System (Revised 7th Edition)*]. Taipei: Sanmin.

陳敦源、王光旭，2017，〈公共服務與政府效能：民主治理下之公正價值觀點〉，《國土及公共治理》，5(1): 7-18。Chen, Dun-yuan & Guang-xu Wang. 2017. “Gonggong fuwu yu zhengfu xiaoli: Minzhu zhili xia zhi gongzheng jiazhi guandian” [Public Service and Government Efficiency: The Perspective of Fair Values under Democratic Governance]. *Land and Public Governance* 5(1): 7-18.

黃婉玲，2019，〈爲何選擇就讀軍警院校？公共服務動機的角色〉，《公共行政學報》，57: 83-118。Huang, Wan-ling. 2019. “Weihe xuanze jiudu junji dao xue? Gonggong fuwu dongji de juese” [Why Choose to Attend Military and Police Academies? The Role of Public Service Motivation]. *Journal of Public Administration* 57: 83-118.

蔡秀涓，2021，〈臺灣新世代公務人力甄補與考選：理論與策略〉，《國家菁英季刊》，14(3): 221-250。Tsai, Xiu-jian. 2021. “Taiwan xin shidai gongwu renli zhenbu yu kaoxuan: Lilun yu celu” [The Recruitment and Examination of New Generation Public Servants in Taiwan: Theory and Strategy]. *National Elite Quarterly* 14(3): 221-250.

蔡馨芳、郭昱瑩、余致力，2022，〈2018 年公務人員年金改革對我國文官態度之影響〉，《行政暨政策學報》，75: 1-35。Tsai, Xin-fang, Yu-ying Guo, & Zhi-li Yu. 2022. “2018 nian gongwu renyuan nianjin gaige dui wo guo wenguan

臺灣大學學術期刊資料庫

taidu zhi yingxiang" [The Impact of the 2018 Civil Servants' Pension Reform on the Attitudes of Civil Servants in Our Country]. *Journal of Public Administration and Policy* 75: 1-35.

賴維堯，1996，〈高級文官生涯特徵：我國與歐美日比較研究〉，彭錦鵬（編），《文官體制之比較研究》，臺北：中研院歐美所，頁 115-149。Lai, Wei-yao. 1996. "Gaoji wenguan shengya tezheng: Wo guo yu Oumei ri bijiao yanjiu" [Characteristics of Senior Civil Servants' Careers: A Comparative Study between Our Country and Europe, America, and Japan]. In *Wenguan tizhi zhi bijiao yanjiu* [*Comparative Studies of Civil Service Systems*], ed. Peng, Jinping. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica, 115-149.

二、西文部分

Althaus, C. & C. O'Faircheallaigh. 2022. "Bureaucratic Representation, Accountability, and Democracy: A Qualitative Study of Indigenous Bureaucrats in Australia and Canada." *Public Administration Review* 82(4): 646-659.

Andersen, L. B., A. Boesen, & L. H. Pedersen. 2016. "Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space." *Public Administration Review* 76(6): 852-862.

Andrews, R., R. Ashworth, & K. J. Meier. 2014. "Representative Bureaucracy and Fire Service Performance." *International Public Management Journal* 17(1): 1-24.

Ashworth, R. E. & J. Newman. 2009. *Changing Equalities: Politics, Policies and Practices*. London: Routledge.

Auyero, J. 2014. "Lessons Learned While Studying Clientelistic Politics in the Gray Zone." In *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, eds. Diego Abente Brun & Larry Diamond. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 114-129.

Bovaird, T. 2007. "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services." *Public Administration Review* 67(5): 846-860.

Brewer, G. A., S. C. Selden, & R. L. F. Ii. 2000. "Individual Conceptions of Public Service Motivation." *Public Administration Review* 60(3): 254-264.

Burstein, P. 1991. "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes." *Annual Review of Sociology* 17(1): 327-350.

Carroll, K. 2017. "Ambition is Priceless: Socialization, Ambition, and Representative Bureaucracy." *The American Review of Public Administration*

臺灣大學學術期刊資料庫

47(2): 209-229.

Ding, F., J. Lu, & N. M. Riccucci. 2021. “How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis.” *Public Administration Review* 81(6): 1003-1018.

Dolan, J. & D. H. Rosenbloom. 2016. *Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies: Classic Readings and Continuing Controversies*. London: Routledge.

Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

Gade, D. M. & V. M. Wilkins. 2012. “Where Did you Serve? Veteran Identity, Representative Bureaucracy, and Vocational Rehabilitation.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 23(2): 267-288.

Gilad, S. & M. Dahan. 2021. “Representative Bureaucracy and Impartial Policing.” *Public Administration* 99(1): 137-155.

Groeneveld, S. & S. Van de Walle. 2010. “A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity.” *International Review of Administrative Sciences* 76(2): 239-258.

Hayes, M. & M. V. Hibbing. 2017. “The Symbolic Benefits of Descriptive and Substantive Representation.” *Political Behavior* 39: 31-50.

Headley, A. M., J. E. Wright, & K. J. Meier. 2021. “Bureaucracy, Democracy, and Race: The Limits of Symbolic Representation.” *Public Administration Review* 81(6): 1033-1043.

Hicken, A. 2011. “Clientelism.” *Annual Review of Political Science* 14: 289-310.

Julnes, P. D. L. & M. Holzer. 2001. “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation.” *Public Administration Review* 61(6): 693-708.

Jung, J. & J. C. Ronquillo. 2021. “Racial Representation and Socialization in Bureaucratic Organizational Structures.” *The American Review of Public Administration* 51(3): 213-226.

Keiser, L. R. 2010. “Representative Bureaucracy.” In *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, ed. Robert F. Durant. Oxford: Oxford University Press, 714-737.

Keiser, L. R., V. M. Wilkins, K. J. Meier, & C. A. Holland. 2002. “Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy.” *American Political Science Review* 96(3): 553-564.

Kennedy, B. 2014. “Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic

臺灣大學學術期刊資料庫

Analysis of the Literature." *Administration & Society* 46(4): 395-421.

Kingsley, J. D. 1944. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Brentwood: Antioch Press.

Knight, J. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lim, H. H. 2006. "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation." *Public Administration Review* 66(2): 193-204.

Lipsky, M. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Meier, K. J. & J. Bohte. 2001. "Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(4): 455-470.

Meier, K. J. & J. Nicholson-Crotty 2006. "Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault." *Public Administration Review* 66(6): 850-860.

Meier, K. J. 1993. "Latinos and Representative Bureaucracy Testing the Thompson and Henderson Hypotheses." *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(4): 393-414.

Meier, K. J. 2019. "Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research." *Perspectives on Public Management and Governance* 2(1): 39-56.

Morris, R. C. 2013. "Identity Salience and Identity Importance in Identity Theory." *Current Research in Social Psychology* 21(8): 23-36.

Mosher, F. C. 1968. *Democracy and the Public Service* (Vol. 53). Oxford: Oxford University Press.

Moynihan, D. P. 2008. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington: Georgetown University Press.

Park, S. 2013. "Does Gender Matter? The Effect of Gender Representation of Public Bureaucracy on Governmental Performance." *The American Review of Public Administration* 43(2): 221-242.

Park, S. & J. Liang. "A Comparative Study of Gender Representation and Social Outcomes: The Effect of Political and Bureaucratic Representation." *Public Administration Review* 81(2): 321-332.

Perry, J. L. 1996. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity." *Journal of Public Administration Research and*

臺灣大學學術期刊資料庫

Theory 6(1): 5-22.

Peters, B. G. 2015. “Political Patronage, Machine Politics and Ethnic Representativeness in the Public Sector.” In *Politics of Representative Bureaucracy,* eds. B. Guy Peters, Patrick von Maravić, & Eckhard Schröter. Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 113-121.

Peters, B. G. 2018. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.

Peters, B. G., E. Schröter, & P. von Maravić. 2015. “Delivering Public Services in Multi-ethnic Societies: The Challenge of Representativeness.” In *Politics of Representative Bureaucracy,* eds. B. Guy Peters, Patrick von Maravić, & Eckhard Schröter. Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 1-23.

Pitkin, F. H. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Riccucci, N. M. & G. G. Van Ryzin. 2017. “Representative Bureaucracy: A lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy.” *Public Administration Review* 77(1): 21-30.

Riccucci, N. M. & M. K. Meyers. 2004. “Linking Passive and Active Representation: The Case of Frontline Workers in Welfare Agencies.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(4): 585-597.

Riccucci, N. M. G. G. Van Ryzin, & C. F. Lavena. 2014. “Representative Bureaucracy in Policing: Does it Increase Perceived Legitimacy?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(3): 537-551.

Rothstein, B. O. & J. A. Teorell. 2008. “What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions.” *Governance* 21(2): 165-190.

Schröter, E. 2019. “From the Politics of Bureaucracy to the Politics of Representative Bureaucracy.” *The British Journal of Politics and International Relations* 21(3): 494-503.

Selden, S. C. 2015. *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. London: Routledge.

Selden, S. C., J. L. Brudney, & J. E. Kellough. 2016. “Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory.” In *Representative Bureaucracy*, eds. Julie Dolan & David H. Rosenbloom. London: Routledge: 134-154.

Sicilia, M., E. Guarini, A. Sancino, M. Andreani, & R. Ruffini. 2016. “Public Services Management and Co-production in Multi-level Governance Settings.”

臺灣人學學術期刊資料庫

International Review of Administrative Sciences 82(1): 8-27.

Simon, H. A. 1953. “Birth of an Organization: The Economic Cooperation Administration.” *Public Administration Review* 13(4): 227-236.

Theobald, N. A. & D. P. Haider-Markel. 2009. “Race, Bureaucracy, and Symbolic Representation: Interactions Between Citizens and Police.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(2): 409-426.

Tummers, L. & V. Bekkers. 2014. “Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion.” *Public Management Review* 16(4): 527-547.

Van Ryzin, G. G. 2011. “Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(4): 745-760.

Von Bergen, C. W., B. Soper, & T. Foster. 2002. “Unintended Negative Effects of Diversity Management.” *Public Personnel Management* 31(2): 239-251.

Wong, R. & J. van der Heijden. 2022. “How Does Symbolic Commitment Strengthen the Resilience of Sustainability Institutions? Exploring the Role of Bureaucrats in Germany, Finland, and the UK.” *Sustainable Development* 30(1): 10-22.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 1

受訪者一覽表

代 號	所屬單位 / 身分	職 務	時 間	地 點
AAH1	一般機關	客籍課長	2023/04/25	交 誼 廳
AAH2	一般機關	客籍課員	2023/05/17	辦 公 室
AANH	一般機關	非客籍課員	2023/02/02	交 誼 廳
HAH1	客家機關	客籍課員	2023/04/25	會 議 室
HAH2	客家機關	客籍約聘雇員	2023/04/25	會 議 室
HAH3	客家機關	客籍課員	2022/07/06	會 議 室
HAH4	客家機關	客籍技士	2022/12/26	會 議 室
HANH	客家機關	非客籍課員	2023/02/02	會 議 室
GP1	一般民眾	客籍里長	2023/03/08	里集會所
GP2	一般民眾	客語薪傳師	2023/03/08	辦 公 室
GP3	一般民眾	客語薪傳師	2023/02/02	交 誼 廳
GP4	一般民眾	國小附幼教保員	2022/08/02	教 室
CA1	客家社團負責人	理事長	2022/07/08	辦 公 室
CA2	公民團體負責人	理事長	2023/02/02	辦 公 室
CA3	客家社團負責人	理事長	2023/03/08	工 作 室

編碼說明：

一、AAH：一般機關客籍承辦人員。

二、AANH：一般機關非客籍承辦人員。

三、HAH：客家行政機關客籍承辦人員。

四、HANH：客家行政機關非客籍承辦人員。

五、GP：一般民眾。

六、CA：社團負責人。

臺灣大學學術期刊資料庫

An Exploration of How Hakka Street-level Bureaucratic Representation Affects Policy Outcomes:

A Case Study of Taoyuan City, Taiwan*

*Way Sun***

Abstract

According to modern theories of representative bureaucracy, the social composition of bureaucrats (passive representation) can influence policy outcomes via the values and actions of bureaucrats (active representation), and can also produce a sense of trust, cooperation, and obedience among citizens who share social origins, thereby resulting in citizen cooperation and the production of more effective policy outcomes (symbolic representation). This article expands on the theoretical discourse at the levels of "street-level bureaucrats" and "administrative behavior". In-depth interviews were conducted with members of the general public and with street-level bureaucrats from general administrative agencies and Hakka administrative agencies that were promoting the Hakka Revitalization Plan in Taoyuan City. The research goal was to investigate the discretion and the salience of the identity exhibited by street-level bureaucrats when providing services and reviewing applications, to analyze the public's trust in and behavior toward street-level bureaucrats, and to discover how these two aspects collectively reflect the appraisal of the plan's outcomes.

The research findings are as follows: 1. The street-level bureaucrats from both general administrative agencies and Hakka administrative agencies were capable of transforming passive representation into the values and actions of

* DOI:10.6166/TJPS.202412_(102).0002

** Professor, Department of Political Science & Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University.
E-mail: waysun@ntu.edu.tw

臺灣人學學術期刊資料庫

active representation. However, they did not clearly express a positive appraisal of the policy outcomes. 2. Among the public, general administrative agencies symbolized a low level of representation, whereas the Hakka administrative agencies symbolized a considerable level of representation. 3. The active representation of general administrative agencies and Hakka administrative agencies was based on different factors. 4. The bureaucratic representation of Hakka administrative agencies demonstrated the compliance-oriented nature of the Hakka Revitalization Plan. In this article, it is argued that although Taiwanese Hakka street-level bureaucratic representation can manifest as compliance politics, the appraisal of positive policy outcomes and the function of democratic governance cannot be overlooked. According to the findings, this article suggests that the Taiwanese government should not only increase the proportion and training of Hakka street-level bureaucrats in Hakka Cultural Regions, but also empower the Hakka third sector.

Keywords: Representative Bureaucracy Theory, Bureaucratic Representation, Street-level Bureaucrats, Policy Outcomes

臺灣大學學術期刊資料庫